

# 新《公司法》视阈下国家出资公司法人治理结构探析

王化栋<sup>1</sup>, 任德轩<sup>1</sup>, 李文倪<sup>2</sup>

1. 华电集团北京燃料物流有限公司, 北京 100035

2. 华电科工集团有限公司物资分公司, 北京 100070

**摘要 :** 2024年新修订的《公司法》, 在公司治理制度方面进行了多项革新: 党对国家出资公司的领导法定化, 依法确立国有企业中党的领导; 引入可选择的单层制公司治理结构, 拓宽公司监督机制空间; 上下游权力释放和自身强化优化, 助力董事会走向公司治理核心; 创新类别股机制, 为国有企业改革和公司灵活股权结构提供优质工具。法律制度革新体现了我国公司治理领域的探索成果和创新化、时代化的立法思路, 将从多角度多方面助力国家出资公司改革发展。

**关键词 :** 公司法; 国家出资公司; 公司治理结构

## Analysis of the Corporate Governance Structure of the State-Funded Company under the New Company Law

Wang Huadong<sup>1</sup>, Ren Dexuan<sup>1</sup>, Li Wenni<sup>2</sup>

1. Huadian Beijing Fuel and Logistics Co., Ltd. Beijing 100035

2. China Huadian Engineering Co., Ltd. Materials Division, Beijing 100070

**Abstract :** The newly revised Company Law in 2024 has made a number of innovations in the corporate governance system: statutory the leadership of the state-funded companies, establishing the leadership of the Party in state-owned enterprises; introducing the optional single-tier corporate governance structure, expanding the space of the upstream and downstream power release and optimizing the board of directors to the core of corporate governance; innovating the new stock category mechanism, and providing high-quality tools for the reform of state-owned enterprises and the flexible ownership structure of the company. The innovation of the legal system reflects the exploration achievements in the field of corporate governance in China and the legislative ideas of innovation, which will help the reform and development of state-funded companies from various perspectives.

**Keywords :** company law; state-funded corporation; corporate governance structure

2024年《中华人民共和国公司法》(以下简称《公司法》)的修订施行, 是我国公司治理结构制度的重大革新与发展。国家出资公司(以下简称“国企”)作为公司治理结构改革先行先试的热点, 在本次法律修订中也得到了专章规定的特殊关注。本文将从党的领导、监督机制、董事会建设和股权设置几方面, 尝试在国企的视角下探讨《公司法》修订对公司治理结构制度的意义、影响, 以及与之相应的改革发展趋势。

### 一、党的领导法定化, 形成党对国企领导的完整拼图

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征, 也是中国特色现代国企制度的独特优势。对于如何处理好党的领导与公司治理之间的关系, 将加强党的领导和完善公司治理统一起来, 我国经历了循序渐进的探索和发展过程。国企党委(党组)从十八大党章中的政治核心作用, 逐步发展为十九大以来的领导作用, 从党组织的纲领层面, 渐进式确立了党领导国企的任务与使命。而将党建工作写入公司章程, 建立重大经营管理事项前置讨论制度, 明确国企党委(党组)在企业经营管理中把方向、管大局、促落

实的角色<sup>[1]</sup>, 则是从公司治理结构层面, 实质性确立了党组织在国企中的定位与分工。

新《公司法》中, 我国进一步明确了党组织在国企中的职责和作用, 强调党组织对公司重大经营管理事项的研究讨论权, 以及党组织对公司依法行使职权的支持。现有国企中, 党组织书记等担任董事长、总经理等公司核心管理人员, 党委委员出任公司董事, 按“三重一大”制度实现党组织对重大经营管理事项的前置研究讨论, 已是相对成熟的实践模式<sup>[2]</sup>。关于党对国企领导的规定, 新《公司法》将现有的党对国企领导的探索成果和有益经验, 以相对稳定的法律形式加以确认, 为党的政策、国资监管相

作者简介:

王化栋(1979.11-)男, 汉族, 山东省, 硕士研究生, 研究方向: 中国公司法、战略管理与公司治理。

任德轩(1996.09-)男, 汉族, 山东省烟台市, 硕士研究生, 从事中国公司法方面研究。

李文倪(1982.03-)女, 汉族, 山东省青岛市, 硕士研究生, 研究方向: 战略管理及公司治理。

关机构的规章条例提供权威的法治保障和完整的国家背书。

因法律修订相对于政策、规章乃至社会发展天然的滞后性，深谙近年来国企中党的领导的迅猛发展的业内人士面对新《公司法》增加的相关条目，难免生出“至今已觉不新鲜”之感。但本次修法的意义，实质上大大超越了相关法条的字面内容：第一，新《公司法》以法律形式确认了多年以来，尤其是党的十八大以来国企中党的建设与领导的改革成果，肯定了党在领导国企方面的路线、方针、政策，与党的章程、有关机构的各种规范性文件彼此联系、互为印证，共同形成了我国国企中党的领导制度的完整拼图；第二，新《公司法》以具有上位效力的法律形式确立党对国企的领导地位，从程序层面上实现了党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一，是全面依法治国、建设社会主义法治国家的生动实践；第三，新《公司法》将已在实践中广泛印证，成为通行原则的规范，有序纳入法律条文。

## 二、可选择的单层制，固化国企监督机制的探索成果

当代主流公司治理模式分为两种，一是大陆法系国家传统的双层制治理模式，二是流行于英美法系国家的单层制治理模式。我国旧《公司法》采用双层制治理模式，对公司监事会的设置和职权作出了一系列强制性规定。然而，监事会制度在我国的实践应用不甚理想，监事会应有的监督能力难以充分发挥<sup>[9]</sup>。对国企而言，监督制度的改革与探索早已不是陌生事物，自2018年中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》开始，各类国企开始取消监事会设置，将其职能划入审计部门，并尝试在董事会中建立审计委员会，进行了深入的先行先试。

新《公司法》引入可选择的单层制治理模式，允许有限责任公司可根据公司章程规定，选择采用单层制治理结构。同时，法律条文也在专章中对国有独资公司规定其可以采取在董事会中设立审计委员会的模式，不设监事会或监事。这些修订，使国企监督机制的探索成果得以固化，也将国企先行探索的经验向更为广泛的有限责任公司推广，形成自上而下的公司监督机制改革。一方面，缩短了不必要的决策环节和链条，更快响应市场变化；另一方面，集中决策和监督之权力于董事会，避免了职责不清、权责不明。对国企而言，当前监督机制的广泛性早已超越了公司治理结构本身，党内监督、业务监督、民主监督和公司治理结构监督相互贯通协同，推动更为高效和实质的监督体系建设，均为当前和下一阶段国企监督领域的探索方向。值得深思的是，监事会被替代，在股东代表诉讼中，股东是否可直接向审计委员会提出救济？审计委员会是否可以替代监事会成为诉讼主体？审计委员会承担监事会的履职风险，应如何设置与监督模式相匹配的利益激励与责任约束机制？该等问题均尚待进一步明确和细化。

更值得注意的是，我国的公司治理模式并未因为以监事会为特征的双层制的“水土不服”就转投单层制的彼岸，而采取先行探索，立法固化，广泛应用，自主选择方式，设计了具有鲜明中国特色和时代特色的公司监督机制，用务实的立法态度，精细化的立法技术和包容的立法思维，有效兼顾了不同类型公司的治理

特点和《公司法》以外的其他规范因素。对于经营规模较大、行业领域关键、监督风险突出的国企，以严密稳妥为原则，将《公司法》规定与国资监管规定相结合，多位一体加强监督力度；对于更为广大的有限责任公司，则充分考虑其经营治理灵活性多样性的需求，给予其充分的选择空间；而对于股份有限公司，则结合上市公司的诸多专项规范，予以专门的监督制度安排。

综上所述，新《公司法》下的“单层制”治理架构为国企发展带来了新契机，但仍需在实践中不断探索、完善，扬长避短，推动国企实现高质量发展。

## 三、放权之下的强化，解除国企董事会权责分配桎梏

旧《公司法》框架下，董事会的职权行使却存在双方面的桎梏。一方面，在股东会（对国有独资公司而言，则是国资监管机构和人民政府）掌握的公司所有者权力面前，董事会难以充分获取公司重大事项的决策权。国资监管机构决定了对公司重大决策事项的职权不充分。国有独资公司发行债券等重大事项，均需要由国资监管机构决定，而重要国有独资公司主体变动等事项，更是依赖于国资监管机构和人民政府的双重批准。在国企，尤其是国有独资公司的“人生大事”上，董事会很难占有足够的话语权。另一方面，公司经理全面而具体的法定职权使其成为了公司经营管理层面的实质核心。旧《公司法》下的经理事实上拥有了公司相当程度的财资、经营、人事、规章制度等权力，尽管经理由董事会决定聘任或解聘，而这些权力实际上也应当源自于董事会的授权。如此的硬性制度设置，使得经理在公司频繁的“日常小事”上，具有了游离于董事会之外的决策权。上下游对董事会权力的双向架空，使得董事会的经营管理和决策职能存在发挥不充分的问题。

将视角转回国企，部分国企董事会并未实质成为公司经营管理的核心机构，当董事会每年的会议次数降至个位数，甚至仅有一两次时，国企中精心设计安排的外部董事、职工董事等制度实际上也被架空，本次修订中引入《公司法》的董事会监督职权同样无法充分发挥作用。

在此种背景下，新《公司法》中对于董事会相关制度的调整显得弥足珍贵。首先是上下游权力的任意性释放。新《公司法》未因为旧有制度的种种缺憾，而粗暴概括地全面转向“董事会中心主义”（尽管有一定数量的学者认为当前的公司治理制度改革正是董事会中心主义的体现，但董事会中心主义和股东会中心主义本身即缺乏清晰的学术划分<sup>[11]</sup>，甚至学者在自身的理论中引用时，需要重新对二者进行定义<sup>[12]</sup>，因此，本文无意将既有授权层次框架下的改革措施，概括为全面转向董事会中心主义的标志）。新法删除了股东会对于公司经营方针计划、财务预算决算方案的决策权，删除了重要国有独资公司部分重要决策需要本级人民政府批准的规定，降低了发行公司债券决策层级，但保留了股东会和国资监管机构对于国企公司重大事项的决策权，将公司章程制定、修改和分配利润的决策提级交由履行出资人职责机构进行。这样的调整，体现了股东会和履行出资人职责机构的上游放权。

同时，新法删除了公司经理的全部强制性法定职权的列举，将公司经理的职权完全交由公司章程和董事会的授予，职权由法定变更为意定，释放公司治理的自治空间，董事会或者公司可以根据实际经营需要扩大或限缩经理职权范围。体现出公司经理层的下游放权。这些上下游旧有法定职权的任意化、开放化，给予了董事会充分的行权与授权空间，为其提供了强化发展的土壤。

其次是董事会自身的建优建强。董事会组成人员数量上限取消，赋予各类公司更高的灵活性，对于国有独资公司董事会，新法规定了外部董事过半的组成原则和职工董事的选任制度，从董事会组成上分类施策，使董事会制度更易用，更适用。而明确董事对于公司出资的催缴义务，压实董事、高管的职务责任，则使董事会自身更具力量、更加可靠<sup>[6]</sup>。更多、更强的董事会走向前台，无疑是新《公司法》的重要期待。

#### 四、管控与效能并重，建立国企差异化股权设置机制

新《公司法》的类别股设置将“同股不同权”机制加入法定的公司股份制度当中，在公司股权机制的创新上开拓出了充分的空间。

事实上，类别股也并非本次修法创造出的新生事物，国务院、证监会2013年便发布了关于优先股试点的指导意见和管理办法，7年后，中共中央、国务院发布意见，将优先股机制与推进国企混合所有制改革联系起来，明确了在混合所有制改革中探索将

部分国有股权转化为优先股的基本思路<sup>[7]</sup>。此次《公司法》修改将国有资本控股企业纳入国家出资企业范畴，新出台的“类别股”制度的适用场景不言自明<sup>[8]</sup>。

本次修法将国企试点探索的类别股改革成果向全部公司推广，不仅给予了广大公司先进的制度工具，也为其打造了灵活的创新工具。类别股制度为公司提供了新的融资渠道和治理结构优化的可能性，企业可以根据自身特点和市场环境，设计出更符合自身发展需求的股权结构，最大限度实现公司与不同类型、不同偏好的投资者的发展共赢<sup>[9]</sup>。此外，类别股制度的灵活性还体现在其能够满足不同投资者的需求，如风险偏好、投资回报预期等，从而吸引更多的投资，促进资本市场的繁荣<sup>[10]</sup>。

#### 五、结论

新修订的《公司法》在公司治理结构方面的制度变化，在立法层面具有相当强的创新性、时代性，其并未受限于传统公司法的制度设计和模式选择，而是根据我国的实际情况<sup>[11]</sup>，充分肯定了近年来公司治理领域的改革探索成果，打通了国企先试 - 总结固化 - 立法推广的公司制度改革路径。通过本次修订中党对国企领导的确立、监督机制的改革、董事会建设的强化和股权设置的创新，国企治理的发展步伐将更加坚定<sup>[12]</sup>，我国公司制度也将拥有更为充足的发展动力和更为广阔的发展空间。

#### 参考文献

- [1] 赵旭东. 公司法修订中的公司治理制度革新 [J]. 中国法律评论, 2020, 3: 119-130.
- [2] 赵旭东. 中国公司治理制度的困境与出路 [J]. 现代法学, 2021, 43(3).
- [3] 陈秀东. 公司董事催缴出资义务的研究 [D]. 华东政法大学, 2023. DOI: 10.27150/d.cnki.ghdzc.2023.001098.
- [4] 潘林. 论公司机关决策权力的配置 [J]. 中国法学, 2022, 1: 203-220.
- [5] 朱慈蕴, 沈朝晖. 类别股与中国公司法的演进 [J]. 中国社会科学, 2013 (9): 147-162.
- [6] 国务院国资委, 财政部. 关于印发《国有企业公司章程制定管理办法》的通知: 国资改革规〔2020〕86号 [EB/OL]. (2020-2-26)[2024-10-31]. <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c1728822/content.html>.
- [7] 潘林. 论公司机关决策权力的配置 [J]. 中国法学, 2022, 1: 203-220.
- [8] 赵旭东. 公司法修订中的公司治理制度革新 [J]. 中国法律评论, 2020, 3: 119-130.
- [9] 傅穹. 公司利益范式下的董事义务改革 [J]. 中国法学, 2022, (06): 197-218. DOI: 10.14111/j.cnki.zgflx.20221130.001.
- [10] 中共中央, 财政部. 中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见: 国务院公报2020年第15号 [EB/OL]. (2020-5-11)[2024-10-31]. [https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content\\_5515273.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5515273.htm).
- [11] 朱慈蕴, 沈朝晖. 类别股与中国公司法的演进 [J]. 中国社会科学, 2013 (9): 147-162.
- [12] 陈芬森. 增强混合所有制企业党组织领导力 [J]. 党建研究, 2020, 6: 48.